

### **III. Recensiones**

Tomás QUINTANA LÓPEZ. *Los patrimonios municipales del suelo*. Editorial Instel. Colección Biblioteca de Derecho Municipal, n.º 24. Madrid, 2007, 256 págs.

Estamos ante un estudio muy completo de los patrimonios municipales del suelo, sin perjuicio de que, a raíz de las últimas normas sobre el particular, aluda también al fenómeno más amplio de los patrimonios públicos del suelo de los que son titulares no sólo los municipios, sino también otras Administraciones públicas.

Incluye de forma íntegra la evolución histórica de la figura en estudio (Capítulo Primero del libro). Analiza la previsión por nuestro ordenamiento jurídico de la necesidad de constitución de estos patrimonios, tanto en la legislación del Estado como en la legislación de las Comunidades autónomas (Capítulo Segundo). Enumera y examina los distintos grupos de bienes que integran los patrimonios municipales del suelo (Capítulo Tercero). Reflexiona sobre la naturaleza jurídica de los mismos y su caracterización como patrimonio separado (último epígrafe del Capítulo Tercero del libro). Estudia los destinos propios de los patrimonios municipales del suelo (Capítulo Cuarto). Y, finalmente, se enfrenta a la cuestión de la gestión de dicho patrimonio (Capítulo Quinto).

Se trata de un estudio exhaustivo, pero a la vez conciso, porque selecciona los aspectos más importantes, los medulares, de la forma más directa posible, sin florituras y sin extenderse en cuestiones secundarias. Pero, por eso mismo, su concisión no significa superficialidad ni escasez.

Así pues, el académico o el profesional que necesita tener una respuesta inmediata, clara y completa del tema, puede obtenerla en este libro, en un tiempo razonable, de lo que yo mismo doy testimonio personal.

Aunque el libro puede calificarse de síntesis, no por ello el Autor deja de ahondar en las cuestiones más problemáticas, las que han sido objeto de mayor controversia. Y no simplemente las expone, eludiendo una toma de postura sobre las mismas, sino que emite su tesis razonada al respecto.

Así, por ejemplo, sostiene que el artículo 33.1 de la LS 2007 (como también el artículo 34.1 del mismo texto, por su relación con él) incurre en inconstitucionalidad, porque supone una toma de posición de legislador estatal acerca de los bienes que integran los patrimonios públicos del suelo y ello se enfrenta

a la declaración del Tribunal Constitucional, en su Sentencia 61/1997, según la cual la concreción de cuáles han de ser los bienes que integran los patrimonios municipales del suelo no responde ya de forma inmediata y directa a la planificación general de la actividad económica, sino que constituye, por el contrario, una regulación detallada que ha de quedar a la libre configuración de las Comunidades Autónomas.

Y, por la misma razón, considera que es inconstitucional la previsión del art. 16.2 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de 1986 de afectar a los patrimonios municipales del suelo los bienes patrimoniales del municipio que resulten clasificados como suelo urbano o urbanizable programado por el planeamiento.

Como también mantiene, en relación con la previsión por nuestro Ordenamiento jurídico de la constitución de los patrimonios públicos del suelo, que, si bien la LS 2007 no contempla de forma expresa la obligación de ciertos municipios o de otras Administraciones públicas de crear su propio patrimonio público del suelo, sin embargo, sí lo hace de forma implícita su artículo 33.1, al disponer la integración en estos patrimonios de los bienes que han de ser objeto de cesión obligatoria por los promotores de actuaciones de transformación urbanística por lo que, al menos, los municipios beneficiarios de estas cesiones de estas cesiones han de constituir su patrimonio público del suelo, o sea que han de gestionar y destinar los bienes recibidos atendiendo a las normas que regulan este tipo de bienes.

Explicación que adiciona a su análisis del artículo 276. 1 del Texto Refundido de 1992 pero que ahora cobra especial significación, al haber sido derogado expresamente este Real Decreto Legislativo por el vigente Texto Refundido de la Ley del suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, que no existía en el momento de escribir ese libro.

Otra manifestación del punto de vista del Autor se produce en relación con la previsión por la legislación de las Comunidades Autónomas de la ampliación de la titularidad de los citados patrimonios públicos del suelo a entes locales distintos de los municipios. Sostiene Tomás QUINTANA que, a falta de una habilitación legal expresa a dichos entes, sólo una interpretación forzada de las normas reguladoras del régimen local permitirá afirmar la posibilidad de constituir su propio patrimonio de este tipo, debido, en especial, al régimen jurídico de los bienes que lo integran y, sobre todo, a causa de los efectos que su constitución general sobre el derecho de propiedad, como se colige de las posibilidades que se abren con su eventual creación para ejercer los derechos de tanteo y retracto o la potestad expropiatoria.

Con respecto a la cuestión de la imposición por las Comunidades Autónomas de la constitución de los citados patrimonios a todos los municipios sin excepción o sólo aquellos que estén dotados de planeamiento general, el Autor afirma que, aunque ambas soluciones son posibles desde el punto de vista competencial (o sea, que las Comunidades Autónomas tienen la competencia para establecer una cosa u otra), le parece más ajustada a la realidad municipal la segunda opción, con admisión de su constitución voluntaria por los demás municipios. Y es que destaca que la legislación autonómica que generaliza la obligación es demasiado rígida, porque, en gran parte de los municipios de las Comunidades Autónomas en las que se ha producido dicha generalización, la obligación de constituir los patrimonios municipales del suelo no resulta necesaria, dado que tales municipios tienen escaso o nulo crecimiento urbanístico.

Otras aportaciones interesantes del Autor se refieren al problema del establecimiento de reservas de terrenos para su ingreso en los patrimonios municipales del suelo a través de las correspondientes expropiaciones urbanísticas.

Por un lado, destaca que resulta incompatible la clasificación del suelo como no urbanizable con la integración de los terrenos así clasificados en el patrimonio municipal de suelo, dado que, debido a su clasificación, no podrían ser afectados a los destinos previstos para éste, que necesariamente exigirían su transformación.

Y, por otro, subraya la necesidad de armonizar los dos polos en tensión: de una parte, el derecho de los propietarios de los terrenos expropiados a participar del origen de los incrementos de valor que incorporan los terrenos, una vez que la alteración del planeamiento permita unos usos, intensidades o aprovechamientos más lucrativos y, de otra, el ejercicio de las potestades que Ordenamiento jurídico otorga los municipios para aumentar los patrimonios municipales del suelo y afectarlos a los destinos legalmente previstos. Y, para ello, frente a la reversión que contempla el artículo 40.3 de la Ley 6/1998, prefiere el criterio de la fijación en el propio acto de reserva del destino de los terrenos así delimitados, aspecto que debería ser determinante para fijar el justiprecio de dicho bien, pues, de lo contrario, se incurriría en una grave quiebra del principio de distribución equitativa de los beneficios y cargas que genera la gestión urbanística.

Y, en relación con la naturaleza jurídica de los patrimonios en estudio, se decanta a favor de la naturaleza jurídica patrimonial de tales bienes. Lo justifica en la falta de pronunciamiento expreso del legislador a favor de la demanialidad de los

bienes de este patrimonio y, sobre todo, por la esencial enajenabilidad de los mismos como medio idóneo para que puedan cumplir la función pública que justifica la existencia misma de la institución. Eso sí, dotados de un peculiar régimen jurídico ajeno a las características de los bienes patrimoniales de titularidad local de constituir fuente de ingresos para el erario de la entidad, porque su función es la de servir a una serie de destinos establecidos legalmente entre los que no se encuentra el citado. Y todo ello sin perjuicio de que, conforme a la mayor parte de las leyes autonómicas, la materialización de algunos de los posibles destinos de los patrimonios municipales del suelo pueda suponer la transformación de los bienes que los integran en demaniales.

Por otro lado, también nos da la referencia de las sentencias de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo y de las Salas del citado orden jurisdiccional de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas más relevantes sobre los distintos aspectos relativos a los patrimonios municipales del suelo, que va desglosando a lo largo de su exposición; por lo que es altamente recomendable para los profesionales de la Administración, la Abogacía o la Judicatura que, respectivamente, tienen que emitir informes, formular demandas o contestaciones a la demanda y redactar sentencias.

Por lo tanto, estamos ante una manifestación de sus libros que incorporan la escasa habilidad de expresar su temática en el número más reducido posible de páginas, pero de forma amplia y profunda, para facilitar los correspondientes conocimientos del modo más rápido y asequible.

En suma, la lectura de este libro es imprescindible para todos aquellos que necesiten estar al tanto de los patrimonios públicos del suelo y necesiten acceder a ellos de forma celer e eficaz.

José Antonio TARDÍO PATO

Profesor Titular Universidad Miguel Hernández

Justo ZAMBRANA. *El ciudadano conforme. Mística para la globalización*. Taurus Pensamiento. 2006.

Nos hallamos, justo es reconocerlo así, ante una lectura especialmente recomendable para quienes en nuestro doble papel de directivos/funcionarios públicos y de ciudadanos tenemos, al menos, la obligación moral de reflexionar sobre los derroteros y perspectivas del mundo en que vivimos.

Justo Zambrana Pineda, suficientemente conocido como político activo en los distintos cargos públicos de alta responsabilidad que ha desempeñado y desempeña, no lo era tanto, hasta ahora, como autor y pensador de fuste. Sin embargo, ha escrito, además de artículos para la prensa y revistas especializadas, una propuesta de articulación política amparada en la razón (*La política en el laberinto. Salidas por la izquierda*. Tusquets editores, 2003) y guarda, al parecer, como material inédito un estudio sobre San Juan de la Cruz, figura clave del misticismo a la que considera «llena de atractivo para el, por lo general, agnóstico ciudadano de la postmodernidad».

El libro que comentamos, estructurado en cinco capítulos, cuenta con dos partes fundamentales: una de crítica de la postmodernidad y de los distintos factores que la componen y otra de reflexión sobre las salidas posibles para trascender esa realidad. La escritura a través de la cual el autor nos trasporta de una parte a otra es, además, clara y elegante y diseña una estructura de trabajo bien definida apoyada en numerosas y bien trabadas lecturas, lo cual contribuye a dar actualidad y nitidez a los mensajes que nos quiere transmitir.

En el primer capítulo del libro, titulado «La pérdida del relato» se analizan algunas de las causas que han llevado al agotamiento de los relatos, concepto este que hace referencia a las pérdidas de la narración religiosa y de la narración histórica como catalizadores de la estructura cultural de la humanidad y «expendedores de esperanza» sustituidas hoy día por «un amplio mercado de abalorios». La propia noción de progreso, entendida como superación en sus distintas etapas históricas ha sido dinamitada, contrariamente al pensamiento teórico de Hegel y Marx. «Que la historia se haya desarrollado, a menudo contra las previsiones, y que las superaciones históricas hayan ido acompañadas de holocaustos, violencias y toda clase regresiones, han demostrado la imprevisibilidad del futuro y han minado la fe en una concepción del progreso que implicaba la superación y el avance progresivo como elementos constitutivos» (pág. 34). El segundo agente socavador de la noción de progreso ha sido la ciencia, que al proliferar los saberes ha multiplicado los campos de incertidumbre haciendo inviable un relato orientador. La consecuencia es que ni religión ni política. Ni Marx ni Jesús. Ni el cielo ni el progreso.

La pérdida del relato, que el lector podría identificar fácilmente con lo que Fukuyama denomina «el fin de la historia», coincide con el estallido de un mundo globalizado por la tecnología mucho más que por la economía o por la política. La apli-

cación masiva de las nuevas tecnologías se ha traducido en un incremento del capital y del producto y en una paralela disminución del trabajo. Incluso el capital parece estar afectado en los albores del siglo XXI. No solo sobran trabajadores sino que sobran capitalistas, desviándose los excedentes de capital a «movimientos autistas del capital consigo mismo o... a los nuevos territorios culturales». Estos nuevos factores alcanzan a los valores éticos. Las éticas que en el pasado sirvieron para justificar el capital y el trabajo son hoy estéticas de consumo. El ciudadano de nuestros días es, ante todo, un consumidor, incluso un consumidor de trabajo. Frente a las opiniones de Gilles Lipovetsky, sobre la suavidad crepuscular del mundo de consumo, el autor entiende que el consumidor no es especialmente rebelde, es un ciudadano conforme. Por eso, el título del libro.

La mutación en el trabajo y el desplazamiento hacia el consumo han dañado al Estado del Bienestar que durante las últimas décadas ha sido el más firme bastión de la democracia y que hoy está gravemente amenazado desde la óptica de determinadas opciones políticas conservadoras. De los dos movimientos políticos contemporáneos, uno de ellos, el comunismo, acabó resultando un fiasco y el otro, la socialdemocracia ha tenido que atemperarse a una convivencia, más o menos forzada, con el capitalismo, en un proceso de ajuste permanente entre el ideal y la realidad.

El segundo capítulo, denominado «Los vacíos del pleno», analiza los límites y desequilibrios que el actual momento cultural lleva consigo y que demanda un realineamiento del esquema de valores. En la postmodernidad, y en los países ricos de Occidente, el modelo social se define por tres rasgos comúnmente aceptados: «En lo económico, el capitalismo de mercado; en lo político, la democracia liberal y en lo cultural unas sociedades laicas volcadas en el eclecticismo de los consumos». Impregnándolo y reconvirtiéndolo todo, una floración de tecnociencias que genera un nuevo entorno para el hombre» Citando a Javier Echeverría, «la televisión, el cine, la telefonía, la radio, Internet, son los parámetros que articulan este nuevo entorno, mientras la tecnología informática penetra y transforma la totalidad de los procesos de producción económica y las pautas más elementales de nuestras formas de vida» (pág. 59), todo ello discurre en un marco globalizado, donde la carencia de orden, la inconsistencia de los puntos de vista, la ausencia de pensamiento crítico, la escasa participación ciudadana, la falta de confianza en las instituciones, la política mediática y «marketizada», están contribuyendo a configurar un mundo en el que han desaparecido gran parte de los esque-

mas de valores que configuran a la cultura occidental en los dos últimos siglos. La que enseña sus vergüenzas, dice el autor, no es la democracia, sino la democracia de mercado.

El mercado, o dicho más enfáticamente, «los mercados», aliado con el capitalismo, se ha convertido en la única forma de organización vigente con carácter mundial de rango casi sagrado. Sin embargo, no son todo bondades en el mercado. Si desde el punto de vista económico no hay sistema que le iguale en la asignación de los recursos, no resulta fácil afirmar con la misma rotundidad que su dinámica tienda a producir una sociedad equilibrada, sino que, por el contrario, las desigualdades se han incrementado tanto en el interior de los países ricos como en la esfera internacional acentuando las distancias cada vez mayores entre países ricos y pobres. El capitalismo de mercado es una máquina de generar globalización y reproducir desigualdad.

Si tuviéramos que caracterizar con un solo rasgo la sociedad actual, la palabra más adecuada sería incertidumbre. El caos de conflictos parciales, el terrorismo, la relativización de las ciencias hace del futuro, frente al valor que tuvo el pasado para surtir de valores y certezas al ser humano «en un símbolo, aún presente, pero vacío». Si el pasado no se valora, sino como objeto de contemplación estética, y el futuro no existe o es incierto, lo único que cuenta es el presente vivido a tope, intensamente, agitado por la fiebre de la novedad, la moda que atraviesa nuestras vidas y afecta a toda clase de artículos, y el culto a lo joven. Para vivir intensamente y no aburrirse hay que ser joven. Se busca la juventud permanente. Los viejos imitan a los jóvenes. Fausto, a través de la moda y de los consumos elevados en confort, salud y belleza se ha convertido, dice el autor, en un personaje de masas.

En este clima el valor emergente, el nuevo banderín de enganche, el sólo juguete del hombre del siglo XXI que aglutina valores y mueve comportamientos es la felicidad individual (pág. 93). Es una felicidad que, además, requiere el éxito o aparentar ambas cosas. Es el triunfo de lo efímero, de la realidad «estéreo», mestizaje entre lo físico y lo virtual. En esta sociedad postmoderna, los riesgos, especialmente ecológicos o de carácter técnico-científico, unidos a los daños causados por la delincuencia y por los accidentes de tráfico, (podríamos añadir también los originados por la corrupción y los escándalos financieros o urbanísticos) se han multiplicado, como puede constatar cualquiera que siga las noticias y han llegado a ser parte estructural de la vida humana, incrementando las

desigualdades. De otra parte, el nuevo fantasma del terrorismo que amenaza la vida de las sociedades modernas multiplica la sensación de inseguridad y provoca que en las sociedades ricas la seguridad desplace a la igualdad como objetivo político prioritario.

Este mundo de los individuos, centrados en la vivencia de lo efímero y alimentados por la ración diaria de accidente, tiene un problema no resuelto, declara el autor, «ese mundo no es sostenible y, por tanto, mas pronto que tarde será inviable» (pág. 98).

El capítulo tercero, quizás el más difícil de seguir en su argumentación, titulado «El retorno de los ídolos» describe, con algunos excesos retóricos, como la pérdida del relato, lejos de facilitar el aterrizaje en un mundo de racionalidad, ha supuesto un «revival» de valores preilustrados que creíamos desaparecidos y que se encarnan en el fundamentalismo religioso, tanto el islámico como el cristiano en Estados Unidos, y en el esoterismo, (también en los nacionalismos identitarios) y que emergen mezclados con nuevas formas de producción social como es el denominado capitalismo cultural o simbólico.

El capítulo cuarto, titulado «el motor religioso» y que el propio autor reconoce como el más extraño al conjunto del libro, se hace una excursión interrogativa sobre el creciente interés del mundo occidental por el budismo y se plantea la actualidad de la mística religiosa como impulsora de la solidaridad social. A este respecto vaticina que «la búsqueda religiosa, personal, que podríamos llamar mística, será posiblemente, el fenómeno religioso del futuro» (pág. 148). El autor interpreta el atractivo de la cultura oriental sobre el hombre contemporáneo de occidente en un doble clave metafísica y ética en cuya disquisición puede extraviarse el lector, pero que al final enlaza con el misticismo de español de San Juan de la Cruz, «gran referente para el mundo postmoderno en el que nos desenvolvemos» (pág. 168) y cuya vivencia religiosa considera como la única posible en el futuro, al menos en el plano personal e íntimo. En definitiva, el autor considera que el hombre religioso incorpora un compromiso social de liberación propia y compasión por los demás y expresa unos valores de altruismo, universalidad, antiojencia, respeto por la naturaleza, lucha por la justicia social etc. que faltan en las sociedades de la postmodernidad.

El capítulo quinto, finalmente, trata sobre la conveniencia de recomponer la ilusión política para hacer frente a los problemas que presenta el

mundo globalizado. El autor considera que las ideologías políticas han muerto y que su lugar debe ser ocupado por los ideales. La política, que es un arte o saber práctico, se mueve siempre entre el idealismo y la realidad. Cuando uno de estos dos polos falla, la buena política muere. La persona debe buscar individualmente la trascendencia política en el único marco posible del sistema democrático para desde ella proyectarse en unos objetivos comunes, en unos ideales colectivos y compartidos inspirados por los valores de libertad, igualdad, solidaridad, seguridad, sostenibilidad, república y paz. Es una propuesta racional y reflexiva de idealismo democrático.

El libro de Justo Zambrana es una obra abierta a la reflexión y a la meditación. Es también una obra crítica, que requiere la complicidad del lector para completar, ajustar o incluso disentir de algunos pasajes. Así, por ejemplo, el autor que acierta a percibir claramente la vena espiritualista de la sociedad actual, se muestra más cauto con la ciencia, como motor o fuerza a tener en cuenta para explicar el mundo, dudando de su carácter universal y acumulativo. Desde otro ángulo, quizás hubiera sido deseable, al menos en este libro, que el autor hubiera profundizado en el papel de lo público para impregnar de objetivos trascendentes una acción política que mueva y conmueva a los ciudadanos. De lo que no cabe duda es que Justo Zambrana es un ciudadano disconforme cuya disconformidad contagiará, sin duda, a los deseables muchos lectores de este interesante libro.

Manuel Martínez Bargueño

Adalmir MARQUETTI, Geraldo ADRIANO DE CAMPOS y Roberto PIRES (orgs.). *Democracia Participativa e Redistribuição: Análise de experiências de orçamento participativo*. Xamã Editora, São Paulo, Brasil. 2008. 183 páginas.

El Presupuesto Participativo es una metodología de gestión presupuestaria pública que ha conseguido, en aproximadamente veinte años, no sólo el reconocimiento de las más diversas instituciones internacionales (ONU, FMI, Banco Mundial, ONG's) como una práctica potencialmente innovadora y renovadora de la democracia y de la calidad del gasto público sino que además ha sido adoptada por numerosos gobiernos locales y nacionales en todos los continentes.

En estos años el número de estudios y publicaciones, en distintos idiomas, sobre el Presupuesto Participativo han sido muy numerosos, centrándose fundamentalmente en aspectos relacionados con la calidad de la democracia, la ampliación de la participación, el diseño institucional o la inclusión de nuevos actores en el proceso de toma de decisiones. Siendo en menor número los dedicados a estudiar los efectos redistributivos y aún menos de una forma empírica, de ahí la importancia de este libro.

En este libro diversos autores analizan el aspecto redistributivo de experiencias de participación ciudadana desarrolladas en importantes metrópolis brasileñas, como Porto Alegre, Belo Horizonte, Sao Paulo y Belem. También hay un capítulo dedicado a la experiencia de Pelotas, considerada por muchos autores como el embrión del proyecto que se desarrolló más tarde en Porto Alegre. La última de las experiencias estudiadas tiene unas características especiales: se desarrolla a nivel de todo un Estado y tiene un carácter de planificación territorial. Es la Fase II de la División por Zonas Ecológico-Económicas del Estado de Acre.

En el primer capítulo dos de los organizadores del libro, MARQUETTI y CAMPOS, nos hacen una pequeña introducción sobre el tema. Comienzan señalando la ausencia de una definición precisa de democracia participativa para pasar a indicar algunas de las principales características que, siguiendo los criterios propuestos por Dahl, ésta debe tener. Una de ellas es la presencia de los ciudadanos comunes, en condiciones de igualdad con las elites económicas y sociales, en la toma de decisiones. Para ello es muy importante que estos ciudadanos tengan un papel central en la definición de la agenda política. Otro aspecto es el aprendizaje que se produce en los procesos de participación, en ellos las personas no sólo adquieren conocimientos sobre temas diversos sino que además se convierten en sujetos políticos plenos.

La democracia participativa, en su opinión, tiene un carácter redistributivo, al proponer que los usos de la riqueza y del excedente social sean debatidos y decididos por medio de un proceso democrático. Siendo el Presupuesto Participativo la metodología de democracia participativa más difundida en Brasil. Por varios factores: el primero, el proceso de apertura del régimen militar; el segundo, el aumento significativo de los ingresos municipales después de la promulgación de la Constitución de 1988; y el tercero, el fuerte aumento del número de alcaldías gobernadas por partidos de izquierda, en particular del Partido de los Trabajadores (PT).

Además, según los datos aportados por los autores, es en las grandes ciudades brasileñas donde surgen el mayor número de experiencias de Presupuesto Participativo ya que ellas cuentan con una mayor cantidad de recursos para invertir y para gastar en servicios públicos, existe una mayor desigualdad y los partidos de izquierda tienen mayores posibilidades de ser elegidos.

Pero aunque el Presupuesto Participativo abre canales de participación política a grupos sociales con un reducido acceso a la esfera pública, su capacidad de modificar las enormes desigualdades tiene ciertos límites financieros, políticos y territoriales.

En el segundo capítulo, MARQUETTI analiza el carácter redistributivo, en el período de 1989 a 2004, de una de las experiencias más conocidas de Presupuesto Participativo, la de la ciudad de Porto Alegre. En esta ciudad se puso en marcha en 1989 un proyecto de incorporación de los ciudadanos, sobre todo de los sectores más excluidos de la vida política, en el proceso presupuestario y ello se hizo sin alterar el papel básico del ejecutivo y el legislativo, manteniendo la organización tradicional del presupuesto municipal. Lo que sí que provocaba esta incorporación de nuevos actores era una mayor complejidad en la fase de preparación del presupuesto.

En el análisis realizado, para el cual utiliza la rendición de cuentas realizada el 30 de diciembre de 2004 por el alcalde de la ciudad y la evolución de la oferta de servicios públicos desde la puesta en marcha de la experiencia, se muestra que el Presupuesto Participativo tuvo un efecto redistributivo: las regiones más pobres recibieron una mayor cantidad de obras y servicios por habitante.

En la segunda experiencia estudiada, la de la ciudad de Belo Horizonte, PIRES nos muestra que la implantación del Presupuesto Participativo en esta ciudad contribuyó decisivamente en el carácter redistributivo de los recursos presupuestarios para inversiones. Debido a él el ayuntamiento implementó proyectos e intervenciones urbanas que cambiaron el paisaje de muchas zonas deprimidas de la ciudad.

El nivel de eficiencia distributiva de esta experiencia se obtuvo por medio de la introducción sistemática, a partir de 1997, de criterios técnicos e indicadores en la metodología de distribución de las inversiones. Estos criterios nacieron del esfuerzo realizado por los gestores públicos para asociar la participación popular vía presupuesto participativo con la implementación de instrumentos de pla-

nificación y gestión del municipio (Plan Director, planes específicos de barrios...). Su objetivo era introducir una visión de medio y largo plazo en el desarrollo urbano del municipio y de integrar las demandas puntuales y desarticuladas de los participantes en las asambleas del presupuesto participativo.

Estas medidas aunque positivas a nivel redistributivo crearon mucha tensión entre los participantes. En primer lugar, por su aplicación sin haber sido objeto de discusión en los foros participativos y en segundo lugar, porque aumentaba la complejidad del proceso. Pero reconoce también que tuvo aspectos positivos muy importantes ya que permite una mayor organización administrativa, mayor capacidad de ejecución y un mayor grado de estabilidad e intensidad en la capacidad distributiva de los recursos del presupuesto participativo.

Por lo que termina señalando la necesidad de combinar deliberación con criterios técnicos para continuar produciendo resultados distributivos. Un ejemplo del interés por mejorar la deliberación e incorporar a nuevos actores es la puesta en marcha en el 2006 del Presupuesto Participativo Digital por medio del cual los ciudadanos residentes en el municipio (con derecho a voto) pueden escoger por internet las obras que quieren que se incorporen al presupuesto participativo. Este proyecto ha sido premiado por diversos organismos, como es el caso del Observatorio Internacional de Democracia Participativa que le concedió una distinción en el año 2007.

La experiencia de presupuesto participativo desarrollada en la ciudad de São Paulo en el período 2000-2004 es analizada por CAMPOS en el cuarto capítulo del libro. En él lo primero que hace es señalar algunos de los límites de esta experiencia: problemas de escala, su corta existencia y la escasa voluntad política del gobierno municipal. Siendo factores que, por un lado, dificultan la identificación de efectos importantes del presupuesto participativo en la ciudad y, por otro, reducen su capacidad de producir resultados concretos.

Pero a pesar de las dificultades, CAMPOS hace hincapié en la importancia de este caso. La implementación de un proceso de democracia participativa en una ciudad con más de diez millones de habitantes revela que el problema de escala puede ser resuelto de una manera adecuada con el uso inteligente de ingeniería institucional. La implementación de experiencias de Presupuesto Participativo en ciudades de distintos tamaños lo que nos muestra es la flexibilidad de este proyecto, aunque no debemos olvidar su complejidad y contradicciones.

Otra contribución importante de esta experiencia fue la apertura de espacios públicos a la población de escasos recursos, teniendo en cuenta la historia de segregación urbana y espacial de esta ciudad. El papel privilegiado que estos segmentos de la población tuvieron durante el desarrollo del proceso fue uno de sus principales logros.

La participación de esos sectores de la población junto con la presencia de criterios distributivos suscito una tendencia redistributiva de las obras y servicios, en particular en las áreas de salud y educación.

Por último, CAMPOS destaca que la cuestión redistributiva también debe considerar otras dimensiones de la desigualdad, como son las que reducen los mecanismos de su reproducción.

GARCIA DE MORAES analiza en el siguiente capítulo la experiencia del Presupuesto Participativo y del Congreso de la Ciudad de Belém durante el período 1997-2004. Estos nuevos canales de participación permitieron a los ciudadanos debatir y deliberar sobre los recursos municipales y de temas relacionados con el desarrollo de la ciudad.

La respuesta de la población fue positiva como también lo fue la ejecución de las demandas aprobadas por los ciudadanos (el 72%). Pero también surgieron durante el proceso algunos problemas, como fue el atraso de las obras y servicios demandados, lo que generó frustración y consecuentemente, críticas por parte de la población. En cuanto al perfil de las demandas aprobadas observa que la mitad de ellas estaban concentradas en las áreas de saneamiento y urbanización, lo que mejoraba las condiciones de las infraestructuras de los distritos de la ciudad y por tanto se mejoraba la calidad de vida de los sectores de menor renta de la población.

Uno de los límites de estas dos experiencias es el pequeño porcentaje de recursos previstos para la deliberación de los ciudadanos, que fue apenas del 5% de los ingresos del ayuntamiento.

En el análisis que realiza de la dimensión redistributiva, a partir de las informaciones sobre las condiciones de pobreza y los recursos para inversiones aprobados en los distritos, nos muestra que se aprobaron un mayor volumen de inversiones, en términos *per capita*, en aquellos distritos que presentaban unos mayores niveles de pobreza. Pero que, por otro lado, también resultaron beneficiados distritos en los cuales residían personas con mejores condiciones de vida en comparación con distritos más poblados y con un elevado nivel de pobre-

za. El tamaño poblacional de los distritos influyó negativamente en el efecto redistributivo.

Esto no significa que la experiencia haya sido irrelevante. Al contrario, cree que por su novedad y por el debate ciudadano que impulsó, fue importante, al permitir a las personas la posibilidad de participar en la discusión de cuestiones que afectan a sus condiciones de vida, sirviendo como instrumento educativo y de democratización de la gestión pública.

La experiencia de la ciudad de Pelotas, ocurrida entre 1984-1985 es rescatada con muchas dificultades por GUGLIANO, LOECK, ORSATO y PEREIRA. La mayor dificultad proviene de la pérdida de la mayoría de los documentos del proyecto que fueron quemados o tirados a la basura por los gobiernos posteriores.

A pesar de ello, los autores realizaron un esfuerzo importante para poder reconstruir la estructura organizativa que tenía el proyecto *Todo o Poder Emana do Povo*, descubriendo fuertes similitudes con la experiencia puesta en marcha años más tarde en Porto Alegre. La primera de ellas es la división de Pelotas entre asambleas de barrios y asambleas por segmentos sociales que en Porto Alegre pasarían a llamarse asambleas de distrito y asambleas temáticas. Otra similitud es que en ambos proyectos el presupuesto municipal es el hilo conductor.

Pero también nos señalan diferencias, como el hecho de que la experiencia de Porto Alegre haya tenido una estructura organizativa mucho más importante que la de Pelotas. O que en Porto Alegre la sociedad civil tuviera mucha mayor autonomía del poder público y que en cambio en Pelotas el proceso sufriera una fuerte interferencia de este sector, que termino produciendo un fuerte desgaste del proyecto.

El proyecto también demostró, a pesar de las intenciones del gobierno, una capacidad muy limitada de redistribución de los recursos públicos.

Lo que les sirve a los autores para recordarnos que la existencia de canales de participación ciudadana en la gestión pública no siempre representa una garantía de cambio de dirección en los modelos tradicionales de administración.

Aunque tampoco quieren dejar de señalar que la experiencia de Pelotas fue muy avanzada para su época y que sirvió para comenzar a poner las bases de los siguientes modelos puestos en marcha en otras ciudades brasileñas.

Por último, HENMAN analiza la II Fase de la División por Zonas Ecológico-Económicas del Estado (ZEE) ocurrida en Acre de 2002 a 2006, cuyos objetivos eran la elaboración de un mapa de gestión del territorio y el establecimiento de directrices sobre el uso del suelo que hicieran posible el desarrollo sostenible del Estado. La elaboración participativa del ZEE es fruto, por un lado, del empleo frecuente de estos mecanismos en el país y, por otro, del desarrollo político y de las características socioeconómicas y culturales del Estado de Acre.

El ZEE tiene, como ya señalé al principio, dos diferencias importantes en relación a las experiencias de Presupuesto Participativo estudiadas. Primero, que fue un proceso de democracia participativa a nivel de estado, mostrando que el aumento de la escala geográfica puede ser resuelta por la utilización de una ingeniería institucional adecuada; segundo, organizativamente funcionó por medio de oficinas semiestructuradas con cuestiones previamente definidas y con la participación de los sectores organizados de la sociedad en vez de reuniones abiertas a toda la sociedad como ocurría en las otras experiencias estudiadas en el libro.

El hecho de que los participantes fueran escogidos por los organizadores del proceso mediante invitaciones personales y con poca publicidad y que no existiera una definición clara del papel de éstos es una de las dificultades que plantea HENMAN. Otras dificultades fueron: el sistema y la metodología para crear los datos técnicos y la escasa influencia de los participantes en la regulación del proceso. Los participantes son invitados, pero no tienen capacidad para escoger los temas que serán debatidos, ni quien participa o sobre el formato del proceso. Los participantes tienen más limitada su capacidad que en las experiencias de presupuesto participativo.

A pesar de los problemas, el ZEE fue, según el autor, una forma innovadora y participativa de tomar decisiones y elaborar estrategias de desarrollo sostenible en las diferentes regiones del Estado. La metodología estaba relativamente bien construida, a partir de modelos existentes, con mecanismos de relaciones de poder de decisión próximas a la idea de cogobernanza.

Además se produjo un proceso redistributivo de la riqueza, con la definición del derecho a la tierra en áreas de conflicto social. Todas las oficinas participativas crearon espacios para la solución de los problemas de regulación de los terrenos, y se produjeron debates muy acalorados. Las sugerencias

de la sociedad civil fueron sistematizadas para formar parte del Mapa de gestión territorial y sólo falta analizar como han sido implementadas las medidas aprobadas.

En un momento en el que aumenta el número de experiencias de presupuesto participativo en los municipios españoles es importante conocer los trabajos publicados en un país como Brasil que lleva mucho más tiempo con este tipo de proyectos. En ellos podemos conocer no sólo aspectos del presupuesto participativo no analizados en nuestro país sino también las limitaciones y problemas que se pueden plantear en la implementación de este tipo de procesos.

Para finalizar, señalar la importancia de este libro al tratar un tema de mucha actualidad en estos momentos y desde una interesante perspectiva, el de la relación entre democracia participativa y redistribución. Por lo cual creo que puede ser una obra de interés tanto para el mundo académico como para el ámbito de la administración local y, en general, para todos aquellos, tanto estudiosos, como ciudadanos y políticos interesados en este tipo de experiencias.

Carmen Pineda Nebot

José Luis GONZÁLEZ LEAL. *Contribuciones especiales y cuotas urbanísticas*. Editorial Bayer Hnos. S.A. Barcelona. 2008. 599 págs.

Este extenso libro, casi seiscientas páginas, de la Colección de Derecho Municipal Práctico de la Editorial Bayer Hnos. trata de los instrumentos jurídico-financieros de los que dispone la administración pública para la ejecución de las determinaciones del planeamiento: las cuotas urbanísticas y las contribuciones especiales. Instrumentos que tienen distinta naturaleza jurídica, las contribuciones especiales son un recurso tributario porque hacen posible la función financiera de los poderes públicos, al permitirles realizar su actividad prestadora de servicios. En cambio, las cuotas urbanísticas no son un tributo sino el instrumento financiero típico de los sistemas de iniciativa mixta público-privada cuya función es allegar medios financieros derivados de la propia dinámica económica del proceso de urbanización.

Las contribuciones especiales y las cuotas urbanísticas son dos de los medios financieros más destacados con los que cuenta la administración local para hacer frente a los compromisos derivados de

parte de su actividad constructiva pública. Son de especial relevancia por cuanto afectan directamente a los ciudadanos implicados en su realización, requiriendo un conocimiento exigente por parte de los funcionarios y operadores jurídicos de la administración local.

La propia naturaleza del tema abordado ha llevado a GONZÁLEZ LEAL a dividir la obra en dos grandes partes, una primera parte dedicada a las contribuciones especiales, mucho más amplia dada la mayor complejidad de este instrumento jurídico-financiero, y una segunda parte dedicada a las cuotas urbanísticas. La exposición de ambas sigue el mismo criterio técnico, comenzando por el concepto de la institución y analizando cada uno de los elementos, con el fin de facilitar la comprensión de las dos figuras y su comparación. También incluye una relación o prontuario de cuestiones o preguntas más frecuentes, que ha escogido siguiendo el consejo de su propia experiencia derivada de su actividad profesional, así como de las consultas más frecuentes que le han sido formuladas en diversas jornadas y reuniones en las que ha participado el autor; constituyendo este apéndice un breve resumen de la obra. Al final, el autor incluye anexos donde nos muestra ejemplos prácticos y algunos formularios.

La primera parte dedicada a las contribuciones especiales la divide en catorce capítulos, comenzando por el concepto de la institución y analizando después cada uno de los elementos, subjetivos, objetivos, formales que configuran este tributo, con un análisis de la jurisprudencia más relevante en cada uno de los apartados. Lo primero que señala es que la complejidad de este instrumento jurídico-financiero está motivada por la deficiente regulación contenida en la legislación aplicable, principalmente en lo que se refiere a la de carácter local. Su carácter eminentemente local, pese a poder ser exigible por la casi totalidad de las administraciones públicas, es también una de las razones por la cual las contribuciones especiales siguen siendo los tributos menos conocidos, menos estudiados y menos aplicados.

La primera dificultad nace a la hora de definir doctrinalmente la institución, al existir una multitud de conceptos. Siendo la definición más aceptada la que entiende por contribuciones especiales una modalidad de los ingresos públicos consistente en el pago obligado del costo de la parte divisible de un servicio público primordialmente indivisible, que beneficia especialmente a los inmuebles de una zona, y cuyo importe se satisface de una vez para siempre aunque pueda ser fraccionado.

La definición contenida en el art. 28 de la Ley de Haciendas Locales nos ofrece las dos principales notas configuradoras del tributo a nivel local, que son: la existencia de una actividad concreta que consiste en la realización de obras públicas o en el establecimiento o ampliación de servicios públicos y que la ventaja obtenida por el sujeto pasivo como consecuencia de la realización de la obra constituye un beneficio especial o un aumento del valor de sus bienes. A las que se podía añadir una tercera característica esencial: este tributo se establece «para» y no «por» la realización de obras o el establecimiento o ampliación de servicios.

Para el autor no existe duda sobre la naturaleza tributaria de las contribuciones especiales pues participa de todos y cada uno de los elementos definitorios del tributo como institución jurídica, cuestión que, en su opinión, no se discute ni admite dudas en la doctrina española. El único principio que provoca más dificultades en su aplicación es el principio de capacidad económica, siendo más acertado hablar en ellas de proporcionalidad que de progresividad.

En cuanto a su carácter, GONZÁLEZ LEAL afirma que es un tributo autónomo, basándose en las claras diferencias que existen entre las contribuciones especiales y el resto de tributos en cuanto a su fundamento específico y a la diferente configuración del elemento objetivo del hecho imponible.

El estudio de la relación entre este tributo y otros del sistema fiscal español, cuyo hecho imponible tiene en cuenta la idea de beneficio y que gravan el incremento de valor que pueden experimentar los bienes que integran el patrimonio de una determinada persona, es necesario con el fin de descubrir la existencia o no de doble imposición.

En el caso del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) afirma que existe un doble gravamen del aumento de valor obtenido por el bien como consecuencia de la realización de obras, puesto que este aumento de valor, se rescata, primero por la exigencia de las contribuciones especiales y después con el IRPF con ocasión de la enajenación del inmueble; aunque no cree que estemos ante un supuesto de doble imposición porque la configuración del hecho imponible es diferente en los dos tributos.

El sujeto activo de este tributo es el ente con capacidad para exigir la prestación tributaria del sujeto pasivo. Ateniéndose a la regulación positiva y a la realidad práctica resulta que, tal y como está

configurado en nuestro ordenamiento, es un tributo eminentemente local.

Lo sujetos pasivos son aquéllos que son especialmente beneficiados. Señalando el art.30.2 de la Ley de Haciendas Locales cuáles son esas personas y entidades, aunque la vaguedad de los términos en los que se redactan los dos primeros apartados da lugar, en opinión del autor, a una amplia gama de situaciones.

Una vez delimitados legalmente los sujetos pasivos es necesario individualizarlo en cada caso concreto, problema que tiene dos facetas interrelacionadas, en una primera fase, hay que analizar la dimensión temporal o sea concretar el momento en que surge la figura, y una vez concretado éste, la segunda fase consiste en determinar quién ostenta en la realidad la condición de sujeto pasivo.

Sobre la primera fase, no cree que se pueda saber quien será el sujeto pasivo hasta que se verifiquen, por parte de los servicios técnicos de la corporación impositora, las operaciones conducentes a la obtención de las cuotas individuales, una vez acabadas las obras o iniciada la prestación del servicio por cuya razón se exigen contribuciones especiales. Existiendo por tanto dos etapas: una en la que se aprueba el acuerdo concreto de ordenación que determina genéricamente las personas obligadas al pago en el futuro y otro cuando se fije definitivamente, momento que coincidirá con el deengo del tributo.

Para individualizar al sujeto pasivo en el caso de obras que afecten a bienes inmuebles la determinación debe realizarse sobre la base de quien ostente la titularidad del inmueble y para ello bastará con acudir a los registros públicos y, en los demás casos al registro mercantil o a los padrones tributarios.

En lo que respecta al hecho imponible, GONZÁLEZ LEAL comienza por señalarnos su complejidad, ya que al estar compuesto por tres elementos: la actividad de la administración, la obtención de un beneficio o incremento de valor en sus bienes por el sujeto pasivo y el propio elemento subjetivo, para que se manifieste han de darse los dos primeros elementos unidos por una relación de causalidad y una correlación consustancial entre la actividad pública y el beneficio especial que, posteriormente habrá de vincularse a una persona concreta que será el sujeto pasivo.

Cualquier actividad constructiva de las administraciones no da lugar a la imposición de contribuciones especiales, no pudiendo exigirse para repa-

raciones o conservación de las obras aunque sí, en opinión del autor, para la renovación o cuando éstas pierden su utilidad técnica.

Además el beneficio debe de ser real, concreto, efectivo y actual; sin necesidad de que pueda ser evaluado económicamente. Y aunque es posible obtener algunos criterios, aplicables en la generalidad de los casos, para determinar que existe beneficio especial o aumento de valor en relación a determinadas fincas o personas, éstos no eximen del estudio y justificación en cada caso concreto. Recayendo sobre la administración la carga de la prueba de la efectiva producción del hecho imponible con el fin de paliar los efectos de la discrecionalidad.

Sobre la base imponible el legislador no establece una regla rígida por la que la administración tenga que rescatar siempre y de forma obligatoria, el coste soportado por ella sino que concede libertad al ente local para establecer la parte del coste o servicios que soportarán los sujetos pasivos con el límite del 90%. Para ello, la administración comenzará por determinar el coste total de la obra o servicio, después deberá determinar el coste soportado por ella y por último deberá aplicar a este coste el porcentaje a cobrar.

El coste total de la obra estará integrado por: el coste real de los trabajos periciales, de redacción de proyectos y dirección de obras, planes y programas técnicos; el importe de las obras a realizar o de los trabajos de establecimiento o ampliación de los servicios, incluyendo el Impuesto sobre el Valor Añadido; el valor de adquisición de los terrenos; las indemnizaciones y el interés del capital invertido si las entidades locales tuvieran que apelar al crédito. Aunque el autor considera injusto la repercusión de los intereses al no ser responsabilidad de los sujetos pasivos la mala situación económica provocada por la mala gestión de la entidad local.

La determinación del porcentaje debe hacerse de forma justificada y estar presidida por el principio de justicia.

La cuota tributaria de las contribuciones especiales no es, como ocurre en otros tributos, la resultante de aplicar a la base imponible un tipo de gravamen, sino que es la resultante del reparto proporcional de la base imponible entre los sujetos pasivos. Aplicando generalmente como módulos de reparto los metros lineales de fachada, su superficie, el volumen edificable y el valor catastral.

El procedimiento de imposición y ordenación comienza con el acuerdo de imposición aprobado

en Pleno, en el cuál es obligatorio señalar y justificar que las obras y servicios benefician especialmente a determinadas personas físicas o jurídicas, el porcentaje de reparto y el acuerdo de realización de las obras. Simultáneamente se aprobará por el Pleno un acuerdo provisional de ordenación en el que conste: el coste de las obras, la base imponible, la relación de sujetos pasivos, los criterios de reparto y las cuotas singulares.

El autor considera que el legislador debería modificar el procedimiento para ofrecer a los ciudadanos mayores posibilidades de reacción y participación en la formación de la voluntad del ente local en lo referente a los acuerdos sobre este tributo.

En cuanto a las cuotas urbanísticas, su fundamento difiere totalmente del de las contribuciones especiales, puesto que no nos encontramos ante un tributo. Más bien con un instrumento financiero de los sistemas de iniciativa mixta público-privada cuya función es obtener medios financieros derivados de la propia dinámica económica del proceso de urbanización.

La poca elaboración doctrinal de esta institución a pesar de la importancia práctica que tiene, puesto que de su naturaleza jurídica se derivará la aplicación de regímenes jurídicos distintos, viene dada por su carácter fronterizo entre el derecho urbanístico y el financiero.

Siendo el criterio central para discernir la aplicabilidad de un sistema de financiación u otro el carácter de la actuación de la administración cuando desarrolla su actividad inversora, si la actuación administrativa es integrada o sistemática, es decir, ejecuta obras de urbanización, procederá aplicar las cuotas urbanísticas, sino lo es, ejecuta por lo tanto obras ordinarias, procederá la aplicación de contribuciones especiales.

En cuanto a los elementos subjetivos nos indica que la competencia en materia urbanística esta atribuida en exclusiva a las Comunidades Autónomas. Y que la obligación de pago de las cuotas urbanísticas recae en la persona propietaria de los bienes, aunque en la realidad nos encontremos con situaciones que no responden a este esquema absoluto (propiedad horizontal, dominio dividido, fincas arrendadas, concesiones administrativas).

La enumeración de los costes de urbanización no tiene carácter cerrado, lo que puede dar lugar a un verdadero cajón de sastre en el que se incluyan gastos de muy diversa índole con la inseguridad jurídica que esto comporta, para que no ocurra es

necesario que estos gastos se justifiquen de manera razonada siguiendo siempre los criterios de proporcionalidad y no enriquecimiento injusto. Conocidos los gastos totales de la urbanización, corresponde determinar la parte que corresponde a cada uno de los obligados a su pago, operación para la que se establece el criterio de reparto que se hará entre las personas adjudicatarias de las fincas resultantes de la reparcelación en proporción al valor de éstas. Para la valoración de las fincas se establecen algunas reglas, primero deberán valorarse de acuerdo con la manera que decidan por unanimidad las personas propietarias afectadas, bajo criterios objetivos y generales, y si no hay acuerdo, se valoran sujetándose a los criterios de la legislación aplicable en materia de régimen de suelo y de valoraciones.

En cuanto al procedimiento de aprobación de las cuotas, GONZÁLEZ LEAL cree que es evidente que es el del proyecto de reparcelación. Procedimiento que puede ser ordinario y que consta de los siguientes trámites: iniciación, aprobación inicial, exposición pública, aprobación definitiva y notificación. O especiales, como la reparcelación voluntaria, económica o de propietario único o comunidad de bienes.

Los efectos principales de la aprobación del proyecto de reparcelación son: la exigibilidad de su pago a los propietarios incluidos en el polígono de actuación urbanística y la afectación de las parcelas adjudicadas al cumplimiento de las cargas y al pago de los gastos inherentes al sistema de reparcelación.

El impago de las cuotas supondrá la utilización de la vía de apremio en base a la ejecutividad de las mismas por ser constitutivas de actos administrativos. Excepcionalmente, si por la administración se declara el incumplimiento del deber de urbanizar, se podrá recurrir a la expropiación sanción o a la venta forzosa.

Finalmente, señalar que se trata de una obra de referencia tanto para los profesionales de la administración local como para los profesionales y ciudadanos en general, al abordar de una forma práctica y sistemática el régimen jurídico de dos de los medios financieros con los que cuenta la administración local para hacer frente a los compromisos derivados de parte de su actividad constructiva pública. Además, incorpora un prontuario de los problemas y cuestiones que se suscitan con mayor frecuencia en la práctica y que resuelve de una manera clara y concisa. Este apéndice constituye un verdadero resumen de la extensa obra, de gran utilidad en los momentos en los que se re-

quiera una respuesta rápida y directa a un problema planteado.

También se incluyen ejemplos de cálculo de las cuotas de contribuciones especiales y de cuotas urbanísticas mediante gráficos y tablas que facilitan su comprensión y que pueden ser de gran utilidad para los profesionales que necesiten confeccionar o comprobar la corrección de las liquidaciones de uno u otro instrumento jurídico-financiero. Así mismo, contiene formularios que facilitan la elaboración de los expedientes administrativos para la aprobación de las cuotas, cerrando la obra la relación de biografía utilizada.

Carmen Pineda Nebot

María José CANEL. *Comunicación de las Instituciones Públicas*. Editorial Tecnos. Madrid. 2007. 284 págs.

La comunicación es hoy esencial en la política, pero no lo es por sí misma sino por las consecuencias que tiene. La comunicación afecta a la calidad de vida de las personas, a la confianza de los ciudadanos en el gobierno, al control que éstos tienen sobre el mismo y a la moral de los que trabajan en las organizaciones. Por eso, la estrategia de comunicación se ha convertido en una parte muy importante y permanente de las operaciones diarias de las instituciones políticas.

Los políticos y las medidas públicas que adoptan y aplican no son buenas si no se tiene, también, la capacidad de generar, sobre las mismas, un discurso que perdure. El cómo se cuenta, el estilo comunicativo de la política, es algo de gran relevancia. Pero, a su vez, carecerá de fuerza comunicativa quien no tenga proyecto político, quién no sabe qué contar porque no hace nada.

De ahí el valor de este libro tanto por el interés del tema como por la trayectoria profesional de la autora, que une a su actividad académica una experiencia práctica primero como asesora y luego como Directora General del Gabinete de la Ministra de Educación del Gobierno de Aznar, Pilar del Castillo.

CANEL tiene y así lo señala un doble objetivo con este libro: avanzar en la comprensión del concepto de comunicación política e intentar que sea útil para la práctica profesional. O sea pretende conjugar la teoría con la práctica sin perder calidad y rigor. Para ello ha creído necesario cambiar la estructura que había utilizado en su anterior libro *Comunicación*

*Política. Guía para su estudio y práctica*, propia de los modelos unidireccionales, modelos que, en su opinión, han quedado obsoletos para comprender la comunicación política de hoy. Por eso, la estructura de este libro es diferente, en los dos primeros capítulos hace una revisión teórica de los conceptos: institución, comunicación, estrategia e interacción. En el tercero realiza una revisión de las percepciones que las personas tienen de las instituciones políticas, para en los últimos capítulos hablar de cuestiones prácticas como la organización de la oficina de comunicación, el mapa de públicos, la definición del mensaje y su comunicación.

En el primer capítulo hace una revisión, desde la teoría dramática, de la relación que existe entre institución política y públicos cuando se comunican. Comenzando por aclarar algunos conceptos básicos, como el de las diferencias que existen entre las instituciones públicas y las privadas a la hora de comunicar. En las instituciones públicas no es posible planificar a largo plazo debido a la duración del mandato, que suele oscilar entre cuatro o cinco años. Existe poco margen para la contratación de personal y además el líder debe enfrentarse a los problemas que surgen entre los funcionarios y los no funcionarios y transmitirles a todos ellos la idea de proyecto compartido. Está regulada de manera más estricta que la comunicación de las empresas, debiendo seguir rigurosamente lo establecido por ley. Y por último, el público que tiene una institución pública es mucho más extenso, segmentado y variado que el de una institución privada además de ejercer mayor presión.

Continúa señalando los múltiples problemas con los que se encuentran las instituciones públicas a la hora de comunicar. Algunos de ellos son: la sobrecarga de información, la falta de tiempo para la reflexión, la ausencia de margen para el error, el estrés, la jerarquía burocrática, la infravaloración de la comunicación por parte de los políticos, la complejidad de los temas, la dispersión de las tareas y la dispersión de las unidades de comunicación.

A continuación pasa a aclarar los conceptos básicos de la expresión «comunicación de la institución política». Eligiendo como definición de institución la de SOTELO «toda organización humana en las que varias personas a partir de unos principios configuradores y bajo una estructura concreta, coordinan diversas actividades para lograr determinados fines en el ámbito de una entidad social superior, a la que sirve y proporciona cohesión y paradigma» y de comunicación «como una relación en la que se comparte un contenido cognoscitivo». Una comunicación, por tanto, humana, social y referencial.

Finaliza el capítulo con la búsqueda de un modelo para estudiar el proceso de la comunicación política. Al comprobar la deficiencia de los modelos lineales que había utilizado en otras ocasiones se dedica a explorar la interacción que se produce en la comunicación. Para ello utiliza la teoría dramática de Kenneth Burke y de los autores que ven en este pensador el precursor de la relación persuasiva que hay entre organizaciones y públicos, y la adopta al considerarla mejor para abordar estratégicamente la contingencia a la que están sometidas las instituciones públicas.

En el segundo capítulo, también teórico, nos ofrece reflexiones sobre lo que significa conceptualmente el planteamiento transaccional estratégico, señalándonos algunas pautas que nos permitan comprender que relación hay entre estrategia política y estrategia de comunicación.

La clave para la configuración de la estrategia está, en su opinión, en el punto entre la planificación deliberada y la decisión según las circunstancias. Siendo de todas las escuelas, la de Configuración la que aspira a la integración de todos los elementos; la que entiende que en cada caso se ha de adoptar algo específico de la situación; y la que se mueve en la difícil tarea de avanzar manteniendo, a su vez, lo esencial de la identidad.

Cualquier aspiración estratégica de una organización sólo es posible mediante el establecimiento de relaciones comunicativas con aquellos de quien depende la organización para lograr los objetivos económicos, sociales, políticos, etc. Por tanto, la estrategia de comunicación es una posición para ajustar una organización a las preocupaciones, expectativas, valores, normas de los públicos; una capacidad proactiva para adaptar a la organización a los cambios del entorno y para acercarse a los públicos a la situación en la que se encuentra quien decide.

Para terminar nos esboza algunas consecuencias operativas para la práctica del modelo transaccional estratégico de comunicación de la institución política. Lo primero que nos señala es que lo que una institución política comunica es algo complejo, difícil de imaginar, de visualizar y de concretar. Por ello es importante empezar por definir la identidad distinguiéndola de la imagen. La identidad es lo que una organización dice de sí misma, la imagen lo que sus públicos perciben.

Lo que se hay que diseñar, al principio de un mandato, es un perfil corporativo y, para ello, es necesario analizar previamente los públicos con los que cuenta. Diseñar este perfil significa selec-

cionar los atributos con que se desea que tal institución sea asociada y recordada. Debiendo tener el perfil corporativo los siguientes rasgos: ha de ser sostenible, perdurable, creíble y viable.

Para formular la estrategia hay que conocer antes la respuesta del público y eso es lo que hace CANEL en el tercer capítulo, revisa los estudios que evalúan la imagen pública de las instituciones políticas.

Analizar lo que el público piensa de una organización es evaluarla, evaluación que debe servir para construir y reforzar relaciones. Por lo tanto, ha de realizarse de manera continuada, antes, durante y después de elaborar y aplicar la estrategia. Y debe atender a las tres proyecciones de la institución: la funcional (los servicios que la institución ofrece), la autoimagen (la imagen interna) y la imagen pública (que es consecuencia de su imagen mediática y de la imagen proyectada en su entorno).

Aunque, como bien indica la autora en el libro, ni en la literatura ni en la práctica existe consenso sobre cuáles son los mejores métodos de evaluación, así como tampoco sobre los criterios a aplicar en la misma. Lo único cierto es que es un objetivo complejo por lo que hay que diseñar metodologías sofisticadas que permitan captar bien las percepciones.

Lo que sí nos señala son algunas consecuencias operativas de la evaluación para la práctica de la comunicación: la organización debe contar con medios para realizar evaluaciones, se debe reducir la personalización de la política a favor de la proyección organizacional, son necesarios planes estratégicos de comunicación de las políticas públicas, la institución debe saber proyectar de manera didáctica y permanente cuáles son sus competencias, la visibilidad permanente del líder no es la mejor estrategia de comunicación, la comunicación no puede realizarse al antojo y a expensas de la realidad y las instituciones han de ser buenas tanto en el «hacer» como en el «hacer saber».

En los dos últimos capítulos se refiere a cuestiones prácticas, como son la organización de la oficina de comunicación, los públicos y el mensaje.

Para explicar las pautas de funcionamiento de una oficina de comunicación de una institución pública, revisa primero dos experiencias, la estadounidense y la británica, para terminar con una descripción genérica de la comunicación estratégica en la práctica, que puede ser aplicable a cualquier institución.

La organización de la comunicación en una institución comienza desde el primer día. Una vez que se llega al poder, hay que organizarse, hay que empezar a trabajar. Son momentos muy confusos. Hay que hacer un equipo y no es aconsejable cometer errores pues éstos se arrastran y más tarde darán problemas que no son fáciles de resolver. Para la formación del equipo, según CANEL, hay que tener en cuenta varios criterios: equilibrar las distintas fuerzas del partido (ideológicas y territoriales), distinguir entre las personas adecuadas para hacer campaña y las adecuadas para gobernar, hacer limpieza, buscar personas capaces de dirigir equipos y buscar personas que tengan la capacidad de compartir el proyecto político en el que se les quiere implicar.

Posteriormente analiza a las personas que tienen más relevancia en la comunicación de la institución, que son: el líder, el Jefe de Gabinete, los asesores, el portavoz, el Jefe de Comunicación y el Jefe de Prensa. El líder es la primera figura del organigrama y la que está al mando de la institución. Entre las funciones comunicativas que tiene el líder se pueden destacar las siguientes: la selección del personal de comunicación, el organigrama, la comunicación interna, ser la principal fuente de noticias, tener la capacidad de dirigir la agenda política y ser un actor público. El líder tiene que ser capaz de: implicar a todo el personal, construir un ambiente de confianza con sus subordinados, transmitir visión y sentido de misión al trabajo, motivar, ofrecer a la gente una *feedback* de su trabajo y transmitir seguridad.

Pero al público no le basta el liderazgo personal, es necesario asentar un liderazgo institucional. Por eso, aunque el líder es una pieza clave de la institución, el modelo estratégico de comunicación se complementa con otras figuras y funciones.

Una de estas es la del Jefe de Gabinete, figura clave en la marcha de la institución. Es el álter ego del alto cargo, por eso el trabajo del líder y de su Jefe de Gabinete son complementarios y se necesitan mutuamente.

Aunque no es así en todos los niveles de Gobierno de la Administración Pública, el Gabinete de un alto cargo está compuesto por un grupo de asesores. Los asesores son personal de confianza que cesa cuando quien los nombra así lo dispone. La eficacia de estos asesores pasa por la capacidad que tenga el Jefe de Gabinete de coordinar su trabajo, tanto horizontalmente como con el alto cargo. Y de la habilidad de los asesores para ofrecer una buena aportación, dejándose coordinar y ajustándose a las características del equipo.

Lo habitual en una institución pública es que una misma persona ejerza las funciones de portavoz, Jefe de Prensa y Jefe de Comunicación. Esta persona tendrá que complementar la confianza que pone en él el líder con un buen trato con cada uno de los altos cargos de los que necesita la cooperación. Lo conseguirá si éstos ven que son los primeros que resultan beneficiados de una buena coordinación y que su imagen resulta bien parada cuando está orientada a la buena imagen del líder.

En el último capítulo trata otras cuestiones prácticas de la estrategia comunicativa: la identificación de los públicos, la elaboración del mensaje y las técnicas para hacer llegar el mensaje.

En la comunicación hay que partir del conocimiento del destinatario del mensaje, pero no como un receptor situado en el final de la cadena, sino como alguien que participa de forma activa y permanente en la comunicación. De manera que identificar a los públicos significa encontrar cuáles son las necesidades comunes que comparten públicos y organizaciones.

Para conocer bien el mapa de públicos hay que contar, además, con la relación que se establece entre las personas que comparten posiciones. Pues la existencia de expectativas compartidas hace que los individuos que desempeñan un mismo rol de público, reconozcan que existe un vínculo entre ellos: unas expectativas y unos intereses comunes. Para la institución es importante conocer estas relaciones, pues así sabe como se consolida el público.

Pero no todos los públicos con los que se relaciona una organización tienen la misma importancia, puesto que unos influyen más que otros en los objetivos de la organización. Existirán, por tanto, unos públicos prioritarios y otros secundarios. El público primario son las personas que hacen el uso más importante del mensaje, porque han de tomar decisiones sobre la cuestión. El secundario son los que están afectados por las decisiones de aquellos que las han tomado.

Una vez elaborado el mapa de públicos, hay que diseñar el mensaje que se quiere transmitir. Éste no es un conjunto de palabras escritas, tampoco son las palabras pronunciadas. La noción de mensaje es más amplia, completa y compleja; incluye lo dicho y lo no dicho, lo implícito y lo explícito; incluye a los que participan en la comunicación y el contexto en el que participan. El mensaje es un enfoque de la realidad y lo que hacen los que participan en la comunicación es enfocar la situación para entenderla y para darla a conocer a los demás.

Para diseñar el mensaje, la autora, nos da algunas pautas: debe tener sustento y fondo; debe ser coherente y consistente; debe ser sencillo, claro, fácil de interpretar, directo; debe ser conciso; debe estar en total sintonía con los públicos de la institución; debe ser susceptible de ser transmitido a través de acciones y comunicaciones; tiene que ser «traducido» a los diferentes registros (técnicos, legales, parlamentarios, periodísticos, populares) y; debe llevar asociado unos «patrones», es decir, personas ajenas a la institución que contribuyan a promocionarlo.

Una vez diseñado el mensaje, hay que hacerlo llegar. Para ello hay que contar con un plan de acción, con un plan de comunicación, en el que el mensaje se expresa de diferentes maneras para llegar a los diferentes públicos. El plan de comunicación es una ordenación en el tiempo y en el espacio de las actuaciones que se han de llevar a cabo para lograr los objetivos establecidos respecto a los públicos identificados. Buena parte de las actuaciones del plan de comunicación se insertan en las relaciones informativas que se expresan mediante las siguientes técnicas informativas: la nota de prensa, el videocomunicado, la rueda de prensa, las declaraciones, el comunicado de prensa, el dossier de prensa, la entrevista en los medios, las filtraciones, los encuentros informales, los discursos y la organización de eventos.

Para finalizar, creo que sería bueno indicar algunas de las ideas principales que se encuentran

en este libro. La primera es que la comunicación es hoy esencial a la política. La segunda es que es tan importante tener algo bueno que decir que dar con la buena forma de decirlo. Por tanto, la gestión no sólo debe ser buena, sino que debe también parecer buena y ser vista como buena. La tercera es que la comunicación es importante para consolidar los procedimientos de la legitimidad de derecho y de ejercicio. La cuarta, que cuando una institución se comunica estratégicamente es capaz: de regular adecuadamente la visibilidad, de dominar la agenda política y de llevar la iniciativa en el debate público, de anticiparse a los problemas, de reaccionar a tiempo, de ser coherente en su mensaje, de ser consistente en su mensaje y de contar con más recursos. Y por último y más importante que cuando no hay proyecto no hay forma, no hay presentación.

Es un libro muy interesante tanto por el tema que trata como por la forma en que lo hace, que esta dirigido a todas aquellas personas que necesitan conocimientos teóricos y prácticos para diseñar y ejecutar planes de comunicación de instituciones políticas. Pero no sólo a ellos, también a los que se dedican a estos temas en el mundo académico y a las personas que son piezas claves en la comunicación de las instituciones políticas, los líderes.

Carmen Pineda Nebot